

Audiência Pública ANP 26/2021 | 18.02.2022



Comentários e sugestões do IBP ao estudo Análise de Impacto Regulatório (AIR) referente ao novo regulamento para delimitação de Campos de Petróleo e/ou Gás Natural.

Consulta e Audiência Pública ANP 26/2021

Revisão do estudo
Análise de Impacto Regulatório
(AIR)
- Novo regulamento
para delimitação de Campos



Contextualização e Importância do Tema

- A definição conceitual do novo regulamento para Delimitação de Campos influenciará diretamente a competitividade do setor de *upstream* no Brasil.
- Os modelos internacionais confirmam a adoção do critério geológico como o critério que prevalece para fins da definição de campo.
- A interpretação legal, tal como constante do Relatório da AIR, gera insegurança jurídica. Há, portanto, uma oportunidade para eliminação da insegurança por meio da nova regulação.
- O cenário de transição energética exige que a regulação estimule a aceleração das decisões de investimentos em E&P.
- O critério geológico alinha uma maior atratividade aos investimentos com a perspectiva de maior arrecadação de receitas governamentais oriundas das atividades de E&P.

Consulta e Audiência Pública ANP 26/2021

Principais comentários e
sugestões do IBP ao
estudo para
Análise de
Impacto Regulatório
referente ao novo
regulamento para
delimitação de Campos



Seções II (Sumário) e III (Estudo do Problema)

- Sumário. Necessidade de revisão das premissas / identificação dos problemas regulatórios:
 - (i) A Lei 9.478/97 (“Lei do Petróleo”) define o critério geológico como exclusivo para delimitação dos Campos: não prevê que se dê com base no compartilhamento de infraestrutura e/ou na execução de um Plano de Avaliação de Descoberta (PAD) conjunto.
 - (iii) A Lei do Petróleo também define o momento da delimitação do Campo: emissão da Declaração de Comercialidade (“DC”) proposta pelo concessionário / contratado, a ser referendada pelo regulador quando da aprovação do Relatório Final de Avaliação de Descoberta (“RFAD”) com base no critério legal (geológico).
 - (iv) O pagamento das participações governamentais (“PGOVs”) não consiste em problema regulatório. Decorre da aplicação das regras aplicáveis e, portanto, não pode ser considerado causa para a revisão da Resolução ANP 17/2015 (“RANP 17/15”).

Seções II (Sumário) e III (Estudo do Problema)

➤ Estudo do Problema.

- No âmbito da Lei do Petróleo: o conceito de campo está atrelado ao conceito de reservatório (conceito técnico-geológico) e a única hipótese em que a delimitação de área do Campo resulta de mais de um reservatório é aquela em que existem reservatórios a profundidades variáveis. Trata-se de conceito legal fechado (e não aberto ou indeterminado) que não comporta inovação por normas infralegais.
- Portanto, com relação à revisão da RANP 17/15, entendemos que ela:
 - (I) não deve trazer novos critérios (compartilhamento de infraestrutura e PAD conjunto) para delimitação do Campo, o que seria incompatível com o arcabouço legal e ensejaria a extrapolação das atribuições do regulador;
 - (II) deve se concentrar na adequação às disposições legais / eliminação dos seguintes problemas regulatórios: (1) disposição quanto ao momento da delimitação da área do campo (compatibilização necessária para refletir a sistemática legal e eliminar as referências à aprovação do Plano de Desenvolvimento), (2) disposição sobre agrupamento de reservatórios distintos com base em outros critérios (operacional, contratual e/ou o econômico); e (3) disposição que veda delimitação da área do Campo que implique em redução na arrecadação das PGOVs (compatibilização necessária para eliminação de norma abrangente de viés arrecadatório, estranha à competência da ANP).

Seções II (Sumário) e III (Estudo do Problema)

➤ Estudo do Problema (continuação).

- A revisão da RANP17/2015, tal como pretendida, perpetuará a situação de desalinhamento com a legislação e não atingirá o objetivo da pacificação social, já que os conflitos e controvérsias existentes - e potencialmente os futuros - persistirão. Há, portanto, risco de se perder a oportunidade de solucionar a incompatibilidade que gera insegurança jurídica, oportunidade esta que contribuirá para a melhoria do ambiente de negócios, beneficiando todos os envolvidos (inclusive a sociedade brasileira).
- Quanto aos agentes afetados pela nova regulação, os entes federados (beneficiários das PGOVs) não são impactados pelos problemas regulatórios, e sim pela sistemática determinada pelo legislador. Não há portanto, ação a ser tomada pelo regulador, o qual não deve se pautar na arrecadação de participações governamentais, mas sim no critério legal (geológico).

Seção IV (Definição da Base Legal) e V (Definição do Objetivo)

➤ Definição da base legal.

- A definição legal não pode ser alterada por instrumentos infralegais (normas regulatórias e/ou contratos de E&P).
- O normativo anterior à vigência da RANP 17/15 - a Portaria ANP 90/2000 - refletia adequadamente o conceito legal.
- Destaca-se que a regulação do PAD (a RANP 845/21) prestigia a delimitação da área do Campo com base nos conceitos geológicos e confirma que a delimitação se dá quando da emissão da Declaração de Comercialidade (a ser validada quando da aprovação do RFAD).
- Ressalva-se, contudo, que o art. 27 da RANP 845/21 não se coaduna com o restante normativo (cujo objeto é a disciplina dos PADs). Sobre o citado art. 27, o IBP encaminhou correspondência à Agência, pela qual foi externada a preocupação da indústria quanto ao teor do dispositivo, bem como quanto à sua inclusão no âmbito da referida Resolução, já que esta ocorreu sem a prévia / devida apresentação no âmbito do processo de consulta pública.

Seção IV (Definição da Base Legal) e V (Definição do Objetivo)

➤ Definição do objetivo.

- O relatório do AIR indica como objetivo definir de forma clara objetiva e transparente os critérios para a delimitação da área do campo, com a aplicação da melhor alternativa regulatória.
- Diante do arcabouço legal, a única alternativa regulatória se apresenta como aquela que promoverá a harmonização da RANP 17/15 com a Lei do Petróleo, ajustando-se - nos termos da lei - os tópicos mencionados: momento da delimitação do Campo (DC), critério aplicável (geológico) e eliminação de qualquer viés arrecadatório em tal definição.

Seção VII (Identificação das Alternativas) e VIII (Avaliação das alternativas)

➤ Identificação das Alternativas.

- Quanto às referências à delimitação de Campo em outros países, verifica-se que os paradigmas destacados prestigiam o critério geológico:
 - (i) Colômbia: regramento segue parâmetros geológicos. Não há previsão de intervenção do regulador alterar o desenho dos campos, para fins de arrecadação de PGOVs;
 - (ii) Reino Unido: o regulador determina que o campo possa ser definido como uma "*single geological petroleum structure*" considerando que todos os campos devem ser delimitados com base exclusivamente no critério geológico, definindo-o como uma estrutura geológica de petróleo única (" (...) *the boundary was to be drawn in accordance with geological criteria alone so the field could be defined as a single geological petroleum structure*")
 - (iii) Noruega: a regulação contempla a definição da "*production area*" que não constitui base legal para a unificação de Campos, não havendo previsão de interferência do regulador visando a sua unificação.
- Verifica-se que o critério geológico é prática reiteradamente adotada em outras jurisdições. No Brasil, o arcabouço legal segue em linha com a prática internacional (critério geológico), sendo certo que a lei não prevê a utilização de outros critérios.

Seção VII (Identificação das Alternativas) e VIII (Avaliação das alternativas)

➤ Avaliação das alternativas.

- A alternativa regulatória nº 1 demonstra ser adequada e alinhada com as diretrizes legais, à exceção da disposição quanto ao momento da delimitação da Área do Campo, que ocorre no momento da emissão da DC. Cabe destacar que a delimitação do campo é ato que cabe ao concessionário/contratado (observadas as diretrizes do critério geológico), ao identificar os elementos essenciais do projeto, sendo certo que a própria comercialidade poderá ser impactada em função de tal delimitação.
- Ademais, as definições técnicas de *Reservatório Contínuo (reservatório cujos pontos se comunicam hidraulicamente na fase de hidrocarbonetos)* e de *Reservatórios Sobrepostos a Profundidades Variáveis* deverão ser incorporadas no momento da revisão da RANP 17/15, trazendo-lhes maior clareza.
- Por outro lado, as alternativas que preveem o compartilhamento de infraestrutura e a existência do PAD conjunto como elementos de delimitação da área do Campo não são viáveis, trazem insegurança jurídica e impactam negativamente todo o sistema, podendo, inclusive, dificultar a adoção de soluções otimizadas (inclusive sob o ponto de vista de segurança operacional e menor impacto ambiental).

Seção IX (Conclusão e estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento)

- A revisão da RANP 17/15 é necessária para sua adequação às diretrizes legais e para solução dos seguintes problemas regulatórios: 1) disposição quanto ao momento da delimitação da área do campo (compatibilização necessária para refletir a sistemática legal - art.44, incisos II e IV, referendadas pela Resolução ANP 845/21 - e eliminar as referências à aprovação do Plano de Desenvolvimento), (2) disposição sobre agrupamento de reservatórios distintos com base em outros critérios (operacional, contratual e/ou o econômico); e (3) disposição que veda delimitação da área do Campo que implique em redução na arrecadação das PGOVs (compatibilização necessária para eliminação de norma abrangente de viés arrecadatário, estranha à competência da ANP). Além disso, a revisão deve incorporar ao normativo as definições técnicas de *Reservatório Contínuo* e de *Reservatórios Sobrepostos a Profundidades Variáveis*.

Seção IX (Conclusão e estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento)

- Na forma como proposto, conclui-se que o relatório da AIR deixa de cumprir o seu papel e conclui por recomendação desalinhada com os termos da lei, razão pela qual não pode subsidiar a revisão proposta da RANP 17/2015.
- Caso ultrapassada esta questão, o IBP enxerga na alternativa regulatória nº 1 a única compatível com a legislação aplicável, com a ressalva de que o momento da delimitação da Área do Campo deve ser o momento da emissão da DC, a ser referendada posteriormente pela Agência.
- As demais alternativas mapeadas no relatório da AIR sugerem critérios não previstos na Lei do Petróleo (compartilhamento de infraestrutura e consideração de um PAD comum para fins da delimitação do Campo) e têm o condão de perpetuar a insegurança jurídica e as controvérsias existentes, além de outros efeitos adversos: dificuldade de implementação de sinergias positivas, perda da atratividade dos projetos de E&P para o país, o que ao final traz impactos negativos à sociedade.

Seção IX (Conclusão e estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento)

- O viés arrecadatório não deve e não pode nortear a proposta de revisão da RANP 17/2015. Esta deve ser pautada na sistemática legal, sendo que as PGOVs poderão ser impactadas de uma forma ou de outra, como consequência desta sistemática inafastável.
- O conceito legal de Campo remete à utilização exclusiva do critério geológico para sua delimitação e a sua correta aplicação permite o desenvolvimento de projetos que atenderão os interesses não apenas dos agentes regulados, mas de toda a sociedade brasileira.
- Por fim, o IBP gostaria de registrar / reiterar que apresentou neste processo de consulta pública o parecer jurídico emitido pelo Prof. Floriano de Azevedo Marques Neto, no intuito de atuar de maneira colaborativa com o regulador, buscando fornecer esclarecimentos adicionais e alcançar a construção conjunta da melhor regulação aplicável a este tão importante tema.

Obrigado!